PERÚ CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley Nº 1123/2016-CR

LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN LA REGIÓN UCAYALI



PROYECTO DE LEY

GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA HUASANGA, Congresista de la Republica, miembro del grupo parlamentario "Fuerza Popular", en uso de las facultades legislativas que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la Republica

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN LA REGIÓN UCAYALI

ARTÍCULO ÚNICO.- Declárese de necesidad pública e interés nacional preferente la construcción de carreteras en las zonas de frontera y el mantenimiento de las trochas carrozables en la Región Ucayali sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas así como el medio ambiente.



GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA HUASANGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...04.....de.....ABRIL.....................del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1123 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

....

....

....

....

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1.- MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Artículo 21°. Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado

Artículo 44°, segundo párrafo. (...) Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. (Subrayado propio).

Artículo 58°. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. (Subrayado propio).

Artículo 67°. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68°. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza

Artículo 1°. La presente Ley define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Artículo 3°.1. El desarrollo fronterizo es el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue

de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional.

Decreto Supremo N° 017-2013-RE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778

Artículo 1°. El presente Reglamento norma la aplicación de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, regula la finalidad, organización y funciones del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza; y, a su vez, establece los mecanismos para la promoción del desarrollo sostenible de fronteras e integración fronteriza como política de Estado. La ejecución de esta política se realiza en estrecha coordinación y respetando las competencias, en lo que corresponda, con los demás sectores nacionales e instancias de gobierno regional y local de frontera.

1.2.- FUNDAMENTOS

La Región Ucayali se encuentra ubicada en la zona central y oriental del país y cuenta con una superficie de 102,4 mil km^2, lo que equivale al 8% del territorio nacional, por lo que se constituye en la segunda región más extensa del país. Con 432,159 mil habitantes, de acuerdo al último Censo Nacional (2007), es la octava región menos poblada del país con una densidad poblacional de tan solo 4,8 habitantes por km^2.

Ucayali se caracteriza por ser una región con aptitud y vocación forestal, de esta forma, más del 70% del área de la total de la región corresponde a tierras forestales, mientras que el 12% comprende áreas naturales protegidas[1]. Posee una gran riqueza de recursos naturales, de esta forma presenta una elevada disponibilidad de recursos hídricos y de flora y fauna silvestre, como lo grafica claramente el Informe Económico y Social Región Ucayali 2012 del Banco Central de Reserva del Perú. Asimismo, cuenta con una amplia base productiva diversificada, siendo actualmente el sector agropecuario el de mayor preponderancia, el mismo que representa

[1] Banco Central de Reserva del Perú (2012). *Encuentro Económico. Informe Económico y Social Región Ucayali 10 y 11 agosto de 2012*, p. 11.

el 19% del valor total de producción regional. Aun cuando los cultivos tradicionales siguen siendo importantes (plátano, yuca, papaya, arroz y maíz amarillo duro) comprendiendo el 78% del valor de producción agrícola, se advierte un incremento en la producción de cultivos de mayor valor como la palma aceitera, cacao, café y camu camu.

A pesar de ello, esta ingente cantidad de recursos con que cuenta la región no es proporcional con su desarrollo, es menester señalar que una de las causas más importantes que impide su desarrollo sostenido y que, por ende, lo sumerge a un innecesario de atraso, **es la carencia de vías de comunicación**, es decir, la ausencia de carreteras que integren a los diversos distritos permitiendo un tránsito fluido hacia las zonas de frontera con la finalidad de comercializar los diferentes productos ya mencionados. Es importante destacar que la superación de la pobreza que asola a esta región está directamente vinculada al insuficiente desarrollo vial y a la falta de integración de sus diferentes distritos y centros poblados.

Lo señalado coincide con lo expuesto por LEÓN SUEMATSU quien afirma que, *"es importante integrar económica y culturalmente las zonas de frontera con el resto del país; para ello es necesario una adecuada integración física, es decir, infraestructura de transporte que también tenga en cuenta la integración del país, con los países vecinos para facilitar el comercio nacional e internacional"*[2]. De esta forma, la Región Ucayali a pesar de contar con grandes riquezas naturales, aún sus distritos y/o comunidades se encuentran en extrema pobreza, puesto que la agricultura es de autoconsumo debido a la falta de una adecuada infraestructura vial, es por ello que dos de sus grandes provincias que limitan con el Brasil, Atalaya y Purús, se encuentran imposibilitadas de desarrollar un comercio sostenido con el mercado nacional e internacional. Esto último se refleja en el mencionado Informe del Banco Central de Reserva del Perú, según el cual: *"El bienestar de la población de Ucayali ha mostrado importantes avances en estos últimos años. Así, la tasa de pobreza total de la región ha disminuido notablemente, a un ritmo*

[2] LEÓN SUEMATSU, Ana Isabel (2009). Concesión de carreteras de frontera del Perú. Tesis para optar el grado de Maestro en Gestión y administración de la Construcción. Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, p. 1. En: http://cybertesis.uni.edu.pe/bitstream/uni/842/1/leon_sa.pdf

largamente superior al promedio nacional, pasando entre el 2004 y 2011 de 60,7 por ciento a 13,5 por ciento (la mitad del promedio del país). Sin embargo, el acceso a los servicios de agua potable, desagüe y alumbrado eléctrico todavía está muy por debajo del promedio nacional debido a la alta dispersión poblacional. Queda aún mucho por hacer para cubrir a las poblaciones rurales y comunidades indígenas con servicios de calidad, así como mejorar los niveles de educación y salud de la población"[3].

La provincia de Atalaya con cinco distritos: Gran Pajonal, Raimondi, Sepahua, Tahuanía y Yurúa, con una población de 53,819 habitantes (fundamentalmente rural), presenta escasos medios de transporte terrestre lo cual entrampa su desarrollo y la posibilidad de vincularse con la capital de la Región o con el Brasil. De la misma forma, la provincia de Purús (la más alejada a la capital de la Región), en la actualidad cuenta con una baja densidad poblacional (0,2 habitantes por km^2) y solo se puede acceder a ella mediante vía aérea o fluvial. Ello ha generado que la influencia brasileña sobre la cultura y la educación sea muy arraigada. La población es mayoritariamente indígena provenientes en su mayoría de la rama etnolingüista Pano, actualmente posee 41 comunidades aparte de la capital de la provincia que es Puerto Esperanza, de las cuales cuarenta son comunidades indígenas y una de mestizos de la región andina del país que llegaron a esta región. Entre los pueblos indígenas encontramos a los: Cashinahuas o Huni-kuy, Sharanahuas, Culinas, Mastanahuas, Ashaninkas, Amahuacas; y Yines. Se concluye, por lo tanto, que a nivel local y regional, el transporte continuo de personas como de bienes se realiza principalmente por vía fluvial, aunque en muchas de las zonas de baja densidad poblacional como Purús, la interconexión se realiza por vía aérea lo que eleva el costo de transporte. En consecuencia, la infraestructura de transporte y de servicios básicos es de necesidad impostergable.

A pesar de que el 16 de julio de 2011 se promulgó la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (reglamentada por el Decreto Supremo N° 017-2013-RE) con la finalidad de establecer mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, la cual a su vez está orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población en los

[3] Banco Central de Reserva del Perú (2012). *Op. Cit.*, p. 15.

espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la aplicación de dicha norma no ha tenido el resultado deseado; en este sentido, CUTI SÁNCHEZ afirma: "*Hemos podido observar que los mecanismos informales de desarrollo fronterizo en la frontera Perú-Brasil existen; no obstante, en su mayoría resultan ser muy débiles y no representan un desafío al poder estatal y su política exterior. Por el contrario, al reconocer esa debilidad, estos mecanismos informales buscan un reconocimiento por parte de los Gobiernos nacionales y se someten generalmente a sus directivas (...). Así los principales actores del relacionamiento fronterizo entre el Perú y Brasil siguen siendo los Gobiernos centrales, representados por sus Cancillerías, los cuales han diseñado un marco normativo de la Zona de Integración Fronteriza entre ambos países, creada en 2009, pero que todavía no obtiene resultados porque no ha sido implementada*"[4].

En consecuencia, es meridianamente claro que, para la lograr un verdadero desarrollo fronterizo que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas de fronterizas con el vecino país del Brasil, es necesario mejorar los medios de transporte. En este sentido, la inversión en infraestructura de carreteras es fundamental para el desarrollo, y su realización requiere complementar la inversión pública con la privada, de esta forma se dinamizaría el crecimiento económico y se lograría el tan ansiado desarrollo regional.

Un importante estudio denominado *Las barreras al crecimiento económico de Ucayali* promovido, entre otras entidades, por el Ministerio de la Producción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID señala que *"...la red vial de Ucayali tiene una extensión de 1 859 km, de los cuales solo el 12% se encuentra pavimentado. Este porcentaje es el más bajo de todas las regiones de la selva, aunque está solo ligeramente por debajo del promedio nacional debido al peso que tiene la infraestructura vial de la sierra, caracterizada por porcentajes de pavimentación excesivamente bajos.* Continúa señalando, *En relación con su superficie territorial, Ucayali solo cuenta con 18 km de carretera de todo tipo (nacional, departamental, vecinal) por cada 1 000 km² de territorio. Esta densidad vial es inferior a la registrada*

---

[4] CUTI SÁNCHEZ, Luis Ahmed (2013). *La articulación de la política de desarrollo fronterizo en el relacionamiento de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú-Brasil durante la última década (2001-2011).* Tesis de Maestría en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 63 - 64.

en San Martín (100 km), Amazonas (85 km) y Madre de Dios (23 km) y solo es superior a la de Loreto (3 km). La densidad vial nacional es de 122 km de red por cada 1 000 km² de territorio, pero si se excluye a las regiones de la selva esta tasa se eleva a 225 km…".[5]

Una condición imprescindible para lograr el despegue y crecimiento económico sostenido es la disponibilidad de infraestructura en general y transportes en particular; Ucayali es una región con una baja conectividad con el resto del país. Las características propias de la zona de selva (presencia de grandes ríos y bosques), aunado a la geografía de los Andes, dificultan la interconexión de la región, lo que se traduce en mayores costos de transporte y una pérdida de competitividad, y en el caso de algunas provincias, distritos y/o comunidades del oriente de la región, en una virtual incomunicación, originando que la gran riqueza natural no sea aprovechada en forma eficiente.

El desarrollo de infraestructura es un factor fundamental para el crecimiento económico sostenible regional, puesto que permite el aprovechamiento de las ventajas comparativas, lo que se traduce en una reducción de la pobreza y, por ende, una mejora del bienestar de la población. La experiencia muestra que la conectividad y el acceso al mercado son elementos claves para elevar el nivel de vida de la población. Por ello, con el fin de promover el crecimiento regional, se hace necesario captar inversión privada para el desarrollo de la infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, entre otras. La interconexión de Ucayali con el resto del país es limitada. En este sentido, el Informe Económico y Social de la Región Ucayali señala *"(...) Sólo cuenta con una vía de acceso hacia la costa y sierra a través de la carretera Federico Basadre, inaugurada en 1943, que fue la primera vía terrestre construida en la Amazonía"*[6]. Es importante tener en cuenta que, el desarrollo de infraestructura comprende también el mantenimiento y mejoramiento de las trochas carrozables, las mismas que integrarán económicamente a las familias de las zonas más alejadas de la región con la finalidad de comercializar sus diferentes cultivos, logrando así mejorar sus condiciones socioeconómicas. Respecto

[5] MENDOZA, Waldo, LEYVA, Janneth y PARDO, Francisco. Las barreras al crecimiento económico en Ucayali. Serie de Estudios Regionales 6. Ministerio de la Producción, USAID y Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, p. 92.

[6] Banco Central de Reserva del Perú (2012). *Op. Cit.*, p 13.

a las trochas carrozables es menester señalar que éstas son necesarias ante la escasez de carreteras; sin embargo, en su mayor parte, constan de tramos afirmados que muchas veces se convierten en lodazales por lo que es indispensable su mantenimiento y/o mejoramiento. No debe perderse de vista que la presente propuesta normativa tiene como norte impulsar el desarrollo sostenible de la Región Ucayali, desarrollo que debe garantizar la preservación de las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como del factor ambiental. Se debe tener en cuenta que la mejora de las condiciones económicas no debe dejar de lado la protección que la Constitución ha establecido sobre nuestra biodiversidad biológica y cultural.

Es importante considerar que el desarrollo sostenido de las provincias del interior de nuestro país, incluidas las de la Región Ucayali, está vinculado fundamentalmente a una adecuada conexión vial que articule con el resto de los departamentos que colindan o con las zonas de frontera que limita, por ello se hace imprescindible contar con vías terrestres adecuadas que puedan integrar y generar nuevos polos de desarrollo económico, turísticos y comerciales, considerando que la zona que se pretende articular con la construcción de vías de comunicación terrestre cuenta con un vasto potencial agrícola, forestal, ganadero, energético y turístico. Todo lo señalado líneas arriba complementa la ejecución de proyectos que anunció el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en octubre de 2016.

Finalmente, es relevante señalar también que la presente propuesta normativa es compatible con el Proyecto de Ley N° 075-2016/CR, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la Provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre, presentado por el Congresista de la República Carlos Tubino Arias-Schereiber. Según el mencionado Proyecto de Ley *"(...) la provincia de Purús ha ingresado a un proceso de desnacionalización, ya que sus pobladores se ven obligados a buscar oportunidades en Brasil, por cuanto el Estado Peruano no cumple con brindarles los servicios básicos que requiere su población (salud, educación, infraestructura, entre otros) con el agravante de que el aislamiento ha generado un sobreprecio de los productos de primera necesidad".* Por lo tanto, queda claro, como ya ha sido señalado que una de las consecuencias que origina la falta de vías de transporte es el aislamiento de los ciudadanos que habitan en las zonas de

frontera lo cual a su vez repercute en una peligrosa pérdida de identidad nacional.

1.3.- EFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no implica modificación alguna en la legislación actual en la medida que es un proyecto declarativo, y por el contrario está acorde con los postulados de la Ley de Descentralización la que promueve el desarrollo e integración de los pueblos en las zonas de frontera.

1.4.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Considerando que la presente se trata de una iniciativa legislativa de carácter declarativo y considerando las ventajas económicas para el país, la aprobación de este proyecto y la consideración por parte del Poder Ejecutivo para la correspondiente implementación originaría un incremento del flujo de transporte de personas y mercadería elevando con ello la productividad y la integración comercial de los pueblos aislados de la Región Ucayali con los mercados nacionales e internacionales.

Lima. 27 de febrero de 2017.